

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2021.06.001

WTO 改革背景下中国财政补贴政策 空间分析与应对策略^{*}

王 光

(中国财政科学研究院, 北京 100142)

摘 要: 近年来, 美、日、欧等发达经济体多次发布联合声明试图重塑 WTO 规则。未来 WTO 多边规则的发展趋势与中国财政补贴政策空间密切相关的问题主要涉及到国有企业纪律、发展中国家待遇与市场经济地位。基于此, 本文认为, 中国应从战略层面处理好国内改革与对外开放的关系, 并从战术层面, 着眼于国有企业、发展中国家待遇和市场经济地位问题, 充分利用财政补贴政策的空间, 通过多边谈判主动创造政策空间, 以及通过深化改革不断释放政策空间。

关键词: WTO 改革; 财政补贴; 政策空间

中图分类号: F744/DF96 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 — 8072(2021)06 — 0005 — 10

一、引言

开放经济环境中, 关税作为传统的贸易保护政策已被诸多双边、区域、多边经贸协定限制至较低水平, 各国可实施的政策空间已不大。在低关税水平下, 各国倾向于采取各种非关税政策作为对传统关税政策的替代。在非关税政策中, 补贴政策因其自身具有较强的隐蔽性(补贴对象较多且形式繁杂, 补贴政策、文件、数据获取难度大, 补贴规模难以评估等)而被各国作为非关税壁垒保护的一个常用且重要的政策工具, 尤其是在全球经济下行的背景下, 各国政府更容易受到保护主义思潮影响, 给予国内市场主体大量补贴以刺激经济, 并以反补贴为由设置新的贸易障碍以保护本国经济利益。随着全球化的不断深入与分化, 各国政府又趋于采取相近的经济政策, 这使得本国政府对国内的补贴水平、类型与程度将不得不考虑国外补贴政策所产生的影响。考虑到本国参与全球经济的程度以及本国市场在全球市场中的位置, 政府的支持经济部门、产业与企业发展时会面临更大的压力, 并且这种压力在全球化的过程中将是竞争性的。

2008年金融危机后全球经济持续低迷, 尤其是2016年以后, 逆全球化浪潮此起彼伏, 贸易保护主义与单边主义明显抬头, 部分国家会更加注重保护本国国内的就业水平与产业安全, 通常会采取大规模的经济刺激计划。在经济刺激计划中, 政府会增加财政支出, 刺激消费与投资, 促进出口。因此就存在国家之间政策博弈的情况: 一方面, 补贴作为常用的财政政策工具, 部分国家会积极利用这一工具刺激国内经济实

^{*} 基金项目: 本文受中国财政科学研究院2021年招标课题“国有企业及补贴的国际规则研究”(项目编号: 招标20210016)的资助。

体；另一方面，鉴于开放经济环境中补贴政策具有外溢性，实施补贴的国家并不希望他国的类似措施对本国造成不利影响，故而倾向于采取有针对性的反制措施制造补贴争端，利用多边补贴规则甚至是试图改变相关规则来限制并约束他国的经济刺激计划。

结合当前形势看，美、欧、日等成员方试图推进WTO的补贴规则改革。美、欧、日多次发表声明讨论大规模补贴造成的市场扭曲以及国有企业造成不公平竞争等议题，其背后意图可能是为日后制定更多的产业补贴规则做前期铺垫。虽然美、欧、日等发达经济体并未直接明确针对中国，但近年来与补贴政策空间相关联的一些议题（如国有企业补贴、市场经济地位、发展中国家身份等）持续升温引起广泛关注，这些迹象已经表明发达经济体正在利用多边补贴规则向中国施压（王光等，2021）。

二、WTO 多边规则改革对中国财政补贴政策空间的影响

基于对美、欧、日等成员方多次联合声明的分析，未来WTO多边规则改革与中国财政补贴政策空间密切相关的问题主要涉及以下三个方面，即国有企业纪律、市场经济地位以及发展中国家待遇。

（一）国有企业——补贴的主体与客体

国有企业问题近年来被持续关注，主要表现在除了传统的非歧视和商业考虑外，还包括禁止或限制政府或国有企业对关联企业的非商业支持、透明度、竞争中性、所有制中性等要求。其背后的主要原因在于：一方面，美、欧、日等主要成员认为，国家或政府控股的企业或银行与政府及其公共政策存在一定的联系；另一方面，这些成员比较关注贸易公平的问题，它们认为国有企业因其所有制特征而获得经济优势，造成了不公平竞争的状况。对此，中国在《中国关于世贸组织改革的建议文件》中建议：WTO应坚持公平竞争原则，确保不同所有制企业在进行商业活动时的公平竞争环境，不应对国有企业设立特殊、歧视性的规则。具体到多边补贴纪律方面，这涉及将国有企业作为补贴主体与客体两个维度的讨论。

1. 国有企业作为补贴的主体，将国有企业认定为公共机构

以美、欧、日为代表的发达国家成员普遍认为，国家或政府控股的企业或银行与政府及其公共政策存在一定的联系。这导致了这些成员试图将公共机构的范围扩大化，将国有企业、国有商业银行、产业基金等列入公共机构的范畴，美、欧、日等成员已经对诸如“优惠投入品价格、政府担保、非商业条件的债转股、非商业条件进行股权投资的政府投资基金”等问题表示关注，并将其视作补贴国有企业以及国有企业向其他关联企业提供补贴的问题。

国有企业以及国有商业银行是否构成补贴的主体成为“公共机构”，是否存在向其他企业提供货物或服务、贷款或担保，抑或是进行股权投入等行为，是否构成WTO《补贴与反补贴措施协定》（下称SCM协定）中的“财政资助”，是否形成“利益的授予与获得”，这些将直接影响被SCM协定界定为补贴的可能性。一方面，

关于国有企业及商业银行与政府、公共政策之间的关系,《中国加入工作组报告书》第43段已经指明:“中国国有企业已基本依照市场经济规则进行,政府不再直接管理国有企业的人、财、物和产、供、销等生产经营活动……国有银行已经商业化,对国有企业的信贷完全按照市场条件进行……”;另一方面,美、欧、日等在联合声明中已经表明试图推进WTO的补贴规则改革,并有意将公共机构的范围扩大化。对于国有企业是否被认定为公共机构目前仍存有争议,在WTO争端解决实践中出现了两种不同的认定方法,即政府控制说与政府权力说(陈卫东,2017)。从已有的争端解决方案看,政府权力说的认定方法在实践中得以确立和巩固(廖凡,2017),这为中国国有企业的发展争取了一定的政策空间。此外,关于国有企业与国有商业银行在财政资助方面的特殊规定,中国在《中国加入工作组报告书》中已有补充说明,国有企业(包括银行)应在商业基础上运作,对于国有企业(银行)提供的财政资助并不一定导致SCM协定中规定的“利益授予与获得”。而根据SCM协定对补贴的界定,需要同时满足“多种财政补助或收入、价格支持等形式”与“产生授予一项利益”这两个条件,方可将此类财政资助视为补贴。

WTO并没有对国有企业进行明确界定,国有企业的定义范围直接影响到与国有企业有关的补贴规则的适用范围。如果国有企业的定义被泛化(如由最初的国家控股企业扩大到国家可以影响的企业),那么国有企业的经营活动受到约束的范围可能会增大。进一步地,如果将泛化后的国有企业纳入到公共机构的范畴,那么国有企业之间的原料提供与服务购买、国有商业银行与国有企业之间的资本往来等活动面临频繁被反补贴调查的风险也将随之放大。

2. 国有企业作为补贴的客体,将国有企业视为市场竞争的参与者

国际上对于国有企业的问题争论已久,尤其以发达国家成员为代表的部分WTO成员对于国有企业在市场竞争中的表现更为关注。它们通常认为国有企业因其所有制特征而在市场上具有优势地位,政府基于对国有企业的所有权和控制权而给予其政府援助,使得国有企业在市场中获得竞争优势,造成市场主体之间的不公平竞争。这些WTO成员在签署区域性经贸协定(如近年来出现的《跨太平洋伙伴关系协定》《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》以及《美墨加协定》等新型区域经贸协定)时,已经对国有企业单独成章进行了纪律规范,其中一个显著的特点就是强调竞争中性原则,竞争中性原则的确立旨在消除在市场竞争中,国有企业因其所有制特征而获得的竞争优势。

中国对国有企业参与市场竞争的规则已经在《中华人民共和国加入议定书》(包括附件)中有关“国有企业和国家投资企业”的部分有过阐述,其中第45~46段明确指出,“鉴于在市场中与私营企业进行竞争不断增长的需要和可取性,国有企业和国家投资企业的决定应依据《WTO协定》所规定的商业考虑,中国将保证所有国有和国家投资企业仅依据商业考虑进行购买和销售……,并确认其他WTO成员的企业将拥有在非歧视的条款和条件基础上,与这些企业在销售和购买方面进行竞争的充分机

会……”。经过多年的公司制度改革，绝大部分国有企业已完成改制，政企分开、权责分明、公司法人治理结构逐步完善，企业经营管理水平不断提高，国有企业已成长为国家出资的独立法人，其市场特性与商业属性愈发明显。2015年8月国务院出台《关于深化国有企业改革的指导意见》，首次将国有企业分为商业类和公益类两类，并区分其市场与政策职能，增强了国有企业发展规划的透明性，进一步明晰了商业类国有企业的市场定位与企业属性。

针对国有企业作为补贴接受者的特殊规则也已经在《中华人民共和国加入议定书》（包括附件）中有所阐述，其中第10条第2款明确指出，“就实施《补贴与反补贴措施协定》第1条第2款和第2条而言，对国有企业提供的补贴将被视为专向性补贴，特别是在国有企业是此类补贴的主要接受者或国有企业接受此类补贴的数量异常之大的情况下”，而这一规则实则为《补贴与反补贴措施协定》关于“事实专向性”补贴标准在国有企业补贴纪律中的一个应用。

（二）发展中国家待遇——补贴规则中的特殊与差别待遇

美、欧针对WTO对发展中成员的认定标准以及WTO给予发展中成员的特殊与差别待遇的适用原则提出了诸多改革诉求。以美、欧等发达国家为代表的成员认为，WTO对发展中成员的认定是以自我选择为基础，WTO成员自我认定发展中国家身份的标准不宜适用。部分成员通过自我认定为发展中国家身份而享受到更多的规则例外，进而影响到WTO多边纪律规范的适用。鉴于WTO对发展中成员的认定无明确的界定，WTO给予发展中成员的特殊与差别待遇面临着被滥用的风险，WTO多边协定的谈判效率因此受到影响。

中国在WTO成员中的发展中国家的身份确认，早已在《中国加入工作组报告书》中明确。作为发展中国家，中国在所享有的特殊与差别待遇中，与补贴政策相关的多边纪律规范主要分布在SCM协定与《农业协定》之中。具体而言：其一，SCM协定中发展中国家成员的特殊与差别待遇条款分布在该协定的第八部分第27条之中。基于“务实”的调整，中国已经明确表明自加入WTO时取消一切出口补贴与进口替代补贴，放弃了SCM协定在禁止性补贴方面给予发展中国家的特殊与差别待遇。中国只保留了SCM协定第27条中的部分条款所赋予的权利，主要涉及反补贴调查方面的豁免条件与微量水平。其二，《农业协定》从国内支持与出口补贴两个方面对多边补贴纪律进行了规范。基于“务实”的调整，中国作出了更大程度的让步：在出口补贴方面，中国在《中华人民共和国加入议定书》（包括附件）中承诺取消对农产品的出口补贴，包括价格补贴、实物补贴以及发展中国家成员可以享有的对出口产品加工、仓储和运输的补贴；在国内支持方面，黄箱补贴中免于削减承诺的发展中成员支持被计入综合支持总量；在微量水平方面，中国确认了8.5%的微量支持免除水平。

具体到补贴政策的层面，SCM协定与《农业协定》在补贴与反补贴纪律规范中充分考虑到发展中国家的灵活性需求，并给予了相应的义务豁免或待遇优惠，但这些待遇适用的前提是该WTO成员属于发展中国家的范畴。美、欧等发达经济体质疑WTO

成员以自我认定的方式确认发展中国家身份,进而提出不同的分类标准去划分发达成员与发展中成员,这实际上是降低了反补贴调查的门槛,以便这些发达经济体在WTO框架内更容易发起对发展中经济体的反补贴调查。作为WTO中最大的发展中成员,中国在享受特殊与差别待遇方面,基于“务实”的态度已经作出了不少让步,并积极承担了与自身发展水平和经济能力相符的义务。但已有的工业补贴与农业补贴的政策空间对中国而言,一旦失去了被认可的发展中国家身份,那么当前以及将来将面临更大的来自于美、欧、日等发达经济体的竞争压力,自身的发展空间也将受到不可逆转的影响。

(三) 市场经济地位——反倾销反补贴的一个标准

对于某一WTO成员市场经济地位的确定,不仅关系到判定倾销和补贴是否存在,也影响到倾销与补贴规模大小的基准。至于如何判定某一成员的市场经济地位,各WTO成员拥有较大的自由裁量权,在实践中多以本国国内法为依据进行判定。依据《中华人民共和国加入议定书》(包括附件)第15条(确定补贴和倾销时的价格可比性)(a)项(ii)目的规定:“无论如何,(a)项(ii)目的规定应在加入之日后15年终止”。这一特殊规定在对市场经济条件的适用给出说明的同时,也给出了该条款适用的具体时效条件,即在2016年12月11日之后,对中国市场经济条件的适用将被终止。鉴于WTO尚无对市场经济的界定标准,因此即便在2016年之后第15条的适用已经终止,WTO也不会对中国是否具有市场经济地位而做出任何具有实质性意义的判断。

当前,对于第15条(a)项(ii)目中有关中国市场经济地位的适用问题,有两种主流观点。第一种观点认为,虽然2016年12月11日之后第15条的适用终止,但不意味着中国自动获得市场经济地位,如果相对于中国的进口方依然有证据质疑中国这一方的企业经营活动尚未满足市场条件,则依然可以不采用中国国内的基准价格。这与第15条终止之前所不同的地方在于,终止之后认定中国是否具备市场经济条件的举证责任方为进口方,而终止之前,作为出口方的中国,需要主动证明出口企业的经营活动满足市场经济条件。第二种观点认为,第15条(a)项(ii)目到期后,则意味着中国企业无须证明其经营活动是否满足市场经济条件,任何WTO成员不可再以“替代国”价格为基准判定和度量倾销与补贴,因为在第15条(a)项(ii)目中有一个明确的强调内容,即“无论如何,……”。严格意义上讲,采用“替代国”做法的渊源来自GATT附件九针对第6条第1款的注解,即“对于一个完全垄断或者实质上完全垄断贸易的、并且其所有国内价格由国家定价的国家,将出口价格于国内价格比较来确定倾销幅度可能并不合适”,显然这种“替代国”做法的前提条件并不符合中国的实际情况。

一方面,WTO并没有关于市场经济的标准,且《中华人民共和国加入议定书》(包括附件)第15条中也未明确中国获得市场经济地位的条件,更没有明确禁止

WTO成员适用“替代国”的判定与度量倾销与补贴；另一方面，随着第15条（a）项（ii）目到期，其他WTO成员不可再对中国适用非市场经济地位概念与待遇，否则该WTO成员将违背履行WTO法律条约的义务。鉴于此，在第15条（a）项（ii）目到期日前，欧盟委员会提交了关于反倾销、反补贴立法的新提案（修改欧盟反倾销与反补贴规则的提案），取消了原有的非市场经济国家名单，转而采用基于“市场扭曲”概念的新方法，并给出了市场严重扭曲的6个因素，即：企业在运营中受出口国政府的政策监管或企业价格与成本指导；某些公共政策或措施有利于出口国国内供应商；政府影响资源配置与企业决策；有关破产、物权等法律法规的歧视性适用与缺失；出口国是否遵守劳工与环境的国际标准、国际金融与会计准则；出口国是否操作汇率、有无遵守国际社会与税收义务等(张丽英和庞冬梅，2020)。欧盟理事会和欧洲议会于2017年12月12日通过了新的反倾销、反补贴规则。而美国则在其国内的反倾销、反补贴规则中，继续使用其《1988年综合贸易与竞争法》界定非市场经济的6条标准，即：出口国货币与其他国家货币的可自由兑换程度；出口国劳工与雇主自由谈判确定工资水平的程度；出口国允许外国企业在该国设立合营企业或进行投资的程度；出口国政府对生产资料的控制程度；出口国政府对资源配置、企业价格与产量决策的控制程度，以及其他适当因素等(李思奇，2016)。

以美、欧、日等为代表的WTO成员在多次联合声明中提及“非市场导向的政策与做法”（主要涉及政府财政资助、支持产能扩张、国有企业补贴等）与“市场导向条件”（企业基于市场信号做决策，资本、劳动力、技术等要素由市场力量决定，公司法、破产法等法律体系完备，政府力量干预少等），将“市场扭曲”（主要表现为出现严重产能过剩、阻碍创新技术的开发与使用、产生不公平的竞争环境、破坏国际贸易正常运作与现行规则）作为反倾销、反补贴的判断因素(刘明，2019)。一旦基于“市场扭曲”作为各国判断倾销与补贴的关键因素，那么《中华人民共和国加入议定书》（包括附件）第15条的终止适用将面临名存实亡的风险，将长期受到国外反倾销与反补贴措施的压制。

三、WTO改革背景下中国利用财政补贴政策空间的策略

针对美、日、欧等发达经济体对中国财政补贴政策的质疑，中国应当策略性地加以区别对待：从战略层面看，近年来的逆全球化风波使得全球化进程受阻，中国在继续保持对外开放的同时，应将重心转向对国内政策环境的改革与完善上，处理好“国内改革”与“对外开放”的关系；与此同时，中国更应主导国际经贸规则的谈判与制定，不断消减在实现价值链向中高端迈进过程中的规则约束与壁垒障碍。从战术层面看，着眼于国有企业问题、市场经济地位问题、发展中国家地位问题，中国应充分利用现有的政策空间、主导规则的多边谈判并主动争取未来规则的利用空间；与此同时，在不断调整与改革的过程中进一步释放政策空间。

（一）国有企业问题

1. 利用现有空间

一方面，就国有企业作为补贴主体而言，中国应不认可美、欧等发达国家将国有企业纳入公共机构的认定范围。“公共机构”这一概念最初出于东京回合中美欧之间的博弈，其目的在于在《补贴与反补贴守则》中约束欧洲一些国家的地方行政机构（朱绵茂等，2019）。从历史动机角度看，美、欧等 WTO 成员借公共机构概念来规范国有企业并不合适。从纪律规范方面看，中国已经在《中国加入工作组报告书》中明确表明，国有企业（包括银行）提供的财政资助不一定违反 SCM 协定规定。这一说明也为国有企业补贴问题的处理争取了适当的规则空间。从 WTO 争端解决实践看，在有关政府控制说与政府权力说两种认定方法的选择上，相对而言，政府权力认定方法的确立和巩固，为国有企业问题的解决提供了较为有利的规则适用空间。另一方面，就国有企业作为补贴客体而言，中国应审慎对待竞争中立原则。在区域经贸协定中出现的竞争中性原则，其目的在于维护不同市场主体之间公平竞争的市场环境。尽管国有企业有其特殊性，但是国有企业出于商业目的的市场属性不应该被一些特殊、歧视性的补贴纪律所限制，应正确运用竞争中性原则，确保不同所有制企业在进行商业活动时的公平竞争环境。

2. 主动创造空间

WTO 多边规则中无有专门针对国有企业的纪律规范。因此，有必要结合中国国有企业的发展规律与改革方向，提出构建有关国有企业的多边纪律与规则，其主要立足点在于合理界定国有企业的市场主体地位，明确国有企业市场属性与商业属性的条件与标准，为国有企业营造一个公平竞争的市场环境，从规则制度层面为国有企业的发展赢得更大的空间。与此同时，在参与多边或区域规则的谈判过程中，也要防止部分发达成员利用规则漏洞（比如泛化国有企业的定义）对中国国有企业的发展与改革造成压力，更要坚决抵制单独针对国有企业设立的带有所有制歧视的待遇规则。

3. 改革释放空间

从本质上看，当前国内国有企业的改革思路与 WTO 所坚持的公平竞争原则以及部分区域经贸协定中所要求的竞争中性规则是一致的。国有企业改革一方面涉及到企业内部的公司制改革（推行公司法人治理）、企业分类改革（区分商业类与公益类），另一方面也涉及到企业外部环境的混合所有制改革（促进不同所有制资本共同发展）。一系列的国有企业改革最终目的就在于完善不同所有制企业在进行商业活动时的公平竞争环境，这将为国有企业参与全球市场竞争赢得更为有利的外部环境。

（二）发展中国家待遇问题

1. 利用现有空间

WTO 多边规则中并无关于发展中成员的认定标准，这导致了部分成员的发展中

国家身份并不一定自动被所有WTO成员所承认。然而，中国在WTO中的发展中国家身份的确认早已在《中国加入工作组报告书》中有所明确，基于“务实”的方式，中国享有发展中国家的特殊与差别待遇，这其中与补贴政策相关的多边纪律规范主要集中在SCM协定和《农业协定》之中。

2. 主动创造空间

需要意识到发展中成员在WTO多边体系框架下面临着“规则赤字”的问题(张向晨等, 2019), 这是因为不同发展中国家之间经济发展水平的差异所致。对此, 应该在WTO改革谈判中, 对不同经济发展水平的发展中成员进行较为客观且细致的分类, 这个标准可以是动态的(也就是所谓的“毕业机制”), 这种安排机制可以满足不同发展水平的成员在不同发展阶段的灵活性需求, 但是相对应的分类标准与条件必须是客观的、明晰的。需警惕发达国家成员所提议的毕业门槛条件以及过渡期要求等背后的主观性、任意性, 因为这背后隐藏着发展中成员所享有的特殊与差别待遇被动丧失的风险以及发达国家主动取消对发展中成员优惠待遇的风险。

3. 改革释放空间

以农业领域为例。《农业协定》规定了WTO成员削减综合支持量的义务, 也规定了微量水平。尽管《农业协定》对补贴的纪律规范较为明确, 但鉴于在履行《农业协定》义务以及享受《农业协定》权利时各成员之间的能力存在较大差异, 《农业协定》依然存在诸多不合理的地方。作为发展中国家, 中国并未享有允许对农业出口进行补贴的权利, 在微量水平上所应享受的特殊与差别待遇方面, 中国也作出了巨大让步。特别值得注意的是, 在《中国加入工作组报告书》D部分第9条的第237段中还有这样一段表述: “一些工作组成员注意到, WT/ACC/CHN/38/Rev.3.号文件中的中国国内支持表显示, DS:4表中中国的基期综合支持总量为零。他们还注意到DS:5表中的特定产品支持为负数。”基于这样的事实, 中国享有的黄箱补贴被大幅挤压至可以利用的微量水平上。而《农业协定》给予发展中国家的正常微量水平为10%, 相比于其他发展中国家, 中国只有8.5%的空间。进一步地, 在《中国加入工作组报告书》中, 中国又作出了较大程度的让步, 放弃了《农业协定》给予发展中成员的部分特殊与差别待遇, 即“中国的综合支持总量承诺水平可以免除削减承诺, 但被计入综合支持总量的计算之中”。至此, 在仅有8.5%的黄箱补贴水平下, 中国对农业补贴的政策空间又被进一步挤压。

中国在农业领域内的大量财政补贴主要用于农产品和农用生产资料的价格支持和贴息贷款等方面, 这些多属于黄箱补贴范畴。鉴于《农业协定》的长期目标是持续对农业支持和保护逐步进行实质性削减, 因此, 黄箱补贴的空间逐步削减是必然趋势。中国当前的农业补贴结构中, 黄箱补贴空间利用较多, 而绿箱补贴结构尚不平衡(吴喜梅, 2013)。因此, 农业领域内, 中国的财政补贴政策应该利用空间换时间, 即: 将8.5%水平下的黄箱空间作为过渡, 逐步实现农业补贴结构的调整, 在削减黄箱补贴

的同时,充分挖掘绿箱空间,用绿箱补贴替代黄箱补贴,并积极开发蓝箱空间。

(三) 市场经济地位问题

1. 利用现有空间

《中华人民共和国加入议定书》(包括附件)第15条(a)项(ii)目已经到期,现有WTO多边规则下,任何WTO成员不可再对中国适用非市场经济地位概念与待遇,否则该成员将违背WTO的履约义务。因此,有关针对此标准而对中国发起的反倾销、反补贴调查与措施,中国完全有理由予以驳斥,维护应有的合法权益。

2. 主动创造空间

WTO多边规则中并无关于市场经济的认定标准,并且《中华人民共和国加入议定书》(包括附件)第15条中也并未明确2016年12月11日之后中国自动获得市场经济地位的条件,因此,这里就存在一个主动明确中国市场经济地位的问题。当前环境下,如何判定某一成员的市场经济地位,各WTO成员拥有较大的自由裁量权。鉴于此,在WTO改革谈判中,中国应主动指出相应规则上的漏洞与标准上的缺陷(如改进日落条款的设置与复审条件),并提出确定市场经济地位的标准与条件(主动向WTO成员明确中国的社会主义市场经济地位)。必要时,在与各WTO成员的双边谈判中应增加“关于承认中国完全市场经济地位”的备忘录。此外,需警惕美、日、欧等发达成员以“非市场导向政策与做法”以及“市场导向条件”为由,将“市场扭曲”适用于中国,进而对中国未来的产业政策、国有企业等议题形成新一轮不合理的约束。

3. 改革释放空间

市场体系是由商品市场、服务市场、要素市场构成的。改革开放40多年来,我国商品和服务市场发展迅速,目前97%以上的商品和服务价格已由市场来形成(王一鸣,2020),而生产要素市场虽然经历了由无到有,由小到大的过程,但在运行过程中依然存在不同程度的行政干预过多、市场化运作不畅、资源配置效率不高等问题。鉴于此,《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》已经明确指出,“完善要素市场化配置是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求,是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快完善社会主义市场经济体制的重要内容”。当前,中国国内已经就促进要素自主有序流动、加快要素价格市场化改革、健全要素市场运行机制等方面开展了深入工作,其中主要涉及到对土地、劳动力、资本等传统要素市场的继续完善,以及对技术、数据等新型要素市场的培育构建等内容。中国始终坚持社会主义市场经济改革方向,加快完善社会主义市场经济体制,健全市场体系。以开放促改革,让世界充分了解中国,这将为我国未来发展争取有利的外部环境与政策空间。

四、结语

WTO改革背景下,关于“国有企业”“发展中国家待遇”“市场经济地位”等议题应值得关注。一方面,现行WTO框架下关于这些议题尚无明确的纪律规范,而这些议题又与WTO多边补贴规则密切相关,其改革趋势将会影响中国当前以及未来的财政补贴政策空间;另一方面,上述议题也与中国正在深入推进的国内经济体制改革密切相关。面对外部压力,中国应主动回应美、欧、日等发达经济体在WTO改革背景下提出的诸多关切。这将有助于维护中国当前较为稳定的国际经贸环境,顺利推进国内国际双循环相互促进的新发展格局形成。

鉴于此,中国一方面应着眼于利用现有多边规则,确保充分可用的既有政策空间不被挤压。与此同时,在现有规则下通过不断改革与完善国内政策环境来进一步释放政策空间。另一方面,中国更应重视在国际经贸规则的制定与谈判过程中的主导权,不断削减在实现价值链向中高端迈进过程中的规则约束与壁垒障碍。在这个过程中,中国要主动争取未来规则变化中可利用的政策空间。

参考文献

- [1] 陈卫东.中美围绕国有企业的补贴提供者身份之争:以WTO相关案例为重点[J].当代法学,2017(3):21-30.
- [2] 李思奇.国际反倾销和反补贴规则新演变及中国对策[J].国际贸易,2016(7):43-48.
- [3] 廖凡.政府补贴的法律规制:国际规则与中国应对[J].政治与法律,2017(12):2-11.
- [4] 刘明.对2017年以来美欧日三方贸易部长联合声明的分析[J].国家治理,2019(21):13-25.
- [5] 王光,闫实强,卢进勇.开放经济环境中的补贴政策:多边规则、争端风险与政策空间[J].国际贸易,2021(1):17-23+38.
- [6] 王一鸣.深化要素市场化配置改革 推动经济高质量发展[J].中国经贸导刊,2020(9):8-9.
- [7] 吴喜梅. WTO框架下我国农业补贴法律体系的建构[M]. 法律出版社, 2013.
- [8] 张丽英,庞冬梅.论“市场扭曲”定义市场经济地位的不合理性[J].经贸法律评论,2020(1):75-93.
- [9] 张向晨,徐清军,王金永.WTO改革应关注发展中成员的能力缺失问题[J].国际经济评论,2019(1):9-33.
- [10] 朱绵茂等.WTO改革的中国学者方案笔谈[J].南海法学,2019(1):1-16.

【作者简介】 王 光: 中国财政科学研究院博士后, 中国财政科学研究院财政与国家治理研究中心助理研究员。研究方向: 财政理论与政策、国际经贸规则。

Space Analysis and Counter-measures of China's Fiscal Subsidy Policy under the Background of WTO Reform

WANG Guang

(Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing 100142, China)

Abstract: In recent years, the United States, Japan, Europe and other developed economies have repeatedly issued joint statements in an attempt to reshape WTO rules. The future development trend of WTO multilateral rules is closely related to China's fiscal subsidy policy space, which mainly involves the discipline of state-owned enterprises, market economy status and treatment of developing countries. Based on this, this paper puts forward China's countermeasures to make full use of the space of fiscal subsidy policy from the dimensions of state-owned enterprises, market economy status, treatment of developing countries.

Keywords: WTO reform; fiscal subsidy; policy space

(责任编辑: 山草)